

ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DOS ESTADOS-MEMBROS E DO DISTRITO FEDERAL FRENTE AO DECRETO-LEI 200/1967 – UMA ANÁLISE DOS IMPACTOS PRÁTICOS DA EMENDA CONSTITUCIONAL 19/1998

Júlio Cezar Bittencourt Silva¹

Resumo: Este artigo trata da organização da Administração Pública brasileira, enfocando a evolução de sua disciplina normativa, a partir das reformas pelas quais o aparato administrativo brasileiro passou, seja com a criação do DASP, em 1936, seja com o Decreto-Lei 200/1967 e a reforma administrativa da Emenda Constitucional 19/1998. Em relação a esta última, trata especificamente dos seus impactos na estrutura da organização administrativa dos Estados-membros e do Distrito Federal, a fim de analisar se houve alteração substancial dos tipos de entidades administrativas previstas no Decreto-Lei 200/1967 como sendo integrantes da Administração Indireta em relação aos dias de hoje. Para tanto, utilizam-se dados coletados junto aos Tribunais de Contas relativos à Administração Indireta dos Estados-membros e do Distrito Federal, os quais são confrontados com aqueles disponibilizados pelos entes federados. Em conclusão, verifica-se que os temores de fuga do regime jurídico administrativo, ao menos no que concerne à organização da Administração Pública, não se concretizaram, vez que as alterações no panorama da Administração Indireta dos Estados-membros e do Distrito Federal mostram-se tímidos.

Palavras-chave: Organização da Administração Pública; Administração Indireta; Emenda Constitucional 19/1998; Reforma Administrativa.

THE ADMINISTRATIVE ORGANIZATION OF THE BRAZILIAN MEMBER STATES AND THE FEDERAL DISTRICT AND TO THE DECREE-LAW 200/1967 - AN ANALYSIS OF THE PRACTICAL IMPACTS OF THE CONSTITUTIONAL AMENDMENT 19/1998

Abstract: This article studies the organization of the Brazilian Public Administration, focusing on the evolution of its normative discipline, based on the reforms that the Brazilian administrative apparatus had, either with the creation of the DASP, in 1936, or with Decree-Law 200/1967 and administrative reform of Constitutional Amendment 19/1998. In relation to Constitutional Amendment 19/1998, it specifically addresses its impacts on the structure of the administrative organization of the Member States and the Federal District, in order to analyze whether there has been a substantial change in the types of administrative entities provided for in Decree-Law 200/1967, as the unique members of the Indirect Administration in relation to the present day. For this purpose, the data collected from the Courts of Accounts related to the Indirect Administration of the Member States and the Federal District are used, and compared with those made by the federated entities. In conclusion, it can be seen that the fears of escape of the administrative legal regime, at least as far as the organization of the Public Administration is concerned, did not materialize because the changes in the landscape of the Indirect Administration of the Member States and the Federal District were narrow.

Keywords: Organization of Public Administration; Indirect Administration; Constitutional Amendment 19/1998; Administrative Reform.

¹ Mestre em Direito do Estado pela Universidade Federal do Paraná. Professor de Direito Administrativo da Faculdade CNEC de Campo Largo. Advogado da Fundação Araucária de Apoio à Pesquisa e ao Desenvolvimento Científico do Paraná. Cursa Doutorado em Direito do Estado no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná.

1. BREVE RELATO DOS ANTECEDENTES À EMENDA CONSTITUCIONAL 19/1998

A Administração Pública brasileira teve, em 1936, o *marco inaugural* do seu regime burocrático, com a implantação de uma reforma administrativa, capitaneada por Maurício Nabuco e Luís Simão Lopes, durante o governo de Getúlio Vargas, a qual desembocou na criação do DASP (Departamento Administrativo do Serviço Público), órgão responsável pela sistematização da procedimentalização burocrática².

Criado no Estado Novo, o DASP nasceu com o fito de “promover a montagem de uma máquina administrativa nos moldes do modelo weberiano, com a afirmação dos princípios do mérito, da centralização, da separação entre público e privado, da hierarquia, impessoalidade, das regras rígidas e universalmente válidas, da atuação especializada e tecnicamente fundamentada”³.

Para Fernanda Lima Rabelo, “o DASP foi um departamento primordial na execução dos objetivos do governo”⁴, especialmente por conta das missões por este assumidas, que envolviam a seleção e aperfeiçoamento de pessoal, e a adoção de procedimentos universais de atuação da Administração Pública brasileira, pautados no ideal burocrático⁵.

Em 1967, o regime militar baixou o Decreto-Lei 200/1967, buscando implantar no Brasil os primeiros traços da administração gerencial. Este Decreto-Lei, para além da busca pela implantação de técnicas gerenciais na Administração Pública brasileira, promoveu, também, uma sistematização de sua organização.

² Criado pelo Decreto-Lei 579/1938, o DASP tinha como principais atribuições, de acordo com o artigo 2º, de referido diploma: “a) o estudo pormenorizado das repartições, departamentos e estabelecimentos públicos, com o fim de determinar, do ponto de vista da economia e eficiência, as modificações a serem feitas na organização dos serviços públicos, sua distribuição e agrupamentos, dotações orçamentárias, condições e processos de trabalho, relações de uns com os outros e com o público; b) organizar anualmente, de acordo com as instruções do Presidente da República, a proposta orçamentária a ser enviada por este à Câmara dos Deputados; c) fiscalizar, por delegação do Presidente da República e na conformidade das suas instruções, a execução orçamentária; d) selecionar os candidatos aos cargos públicos federais, excetuados os das Secretarias da Câmara dos Deputados e do Conselho Federal e os do magistério e da magistratura; e) promover a readaptação e o aperfeiçoamento dos funcionários civis da União; f) estudar e fixar os padrões e especificações do material para uso nos serviços públicos; g) auxiliar o Presidente da República no exame dos projetos de lei submetidos a sanção; h) inspecionar os serviços públicos; i) apresentar anualmente ao Presidente da República relatório pormenorizado dos trabalhos realizados e em andamento”.

³ TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. *Estado, democracia e administração pública no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 2004, p. 147.

⁴ RABELO, Fernanda Lima. O DASP e o combate à ineficiência nos serviços públicos: a atuação de uma elite técnica na formação do funcionalismo público no Estado Novo (1937-1945). *Revista brasileira de história e serviços sociais*. Vol. 3, n. 6, dez., 2011, p. 134.

⁵ *Idem, ibidem*.

Esta sistematização deu-se, basicamente, com a subdivisão da estrutura administrativa em Administração Direta e Administração Indireta, conforme disposição de seu artigo 4º:

Art. 4º A Administração Federal compreende:

I - A Administração Direta, que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios.

II - A Administração Indireta, que compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria:

- a) Autarquias;
- b) Empresas Públicas;
- c) Sociedades de Economia Mista;
- d) fundações públicas⁶.

Segundo a racionalidade do Decreto-Lei 200/1967, as autarquias seriam responsáveis pelas atividades típicas de Estado e, por isso possuiriam personalidade de direito público. Já as sociedades de economia mista e as empresas públicas, que foram criadas para explorar atividade econômica, teriam personalidade jurídica de direito privado. Nesta toada, a dicção de seu artigo 5º:

Art. 5º Para os fins desta lei, considera-se:

I - Autarquia - o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada.

II - Empresa Pública - a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e capital exclusivo da União, criado por lei para a exploração de atividade econômica que o Governo seja levado a exercer por força de contingência ou de conveniência administrativa podendo revestir-se de qualquer das formas admitidas em direito.

III - Sociedade de Economia Mista - a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, criada por lei para a exploração de atividade econômica, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertençam em sua maioria à União ou a entidade da Administração Indireta.

IV - Fundação Pública - a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, criada em virtude de autorização legislativa, para o desenvolvimento de atividades que não exijam execução por órgãos ou entidades de direito público, com autonomia administrativa, patrimônio próprio gerido pelos respectivos órgãos de direção, e funcionamento custeado por recursos da União e de outras fontes.

Do Decreto-Lei 200/1967 extraem-se duas técnicas administrativas distintas, voltadas a uma melhor prestação de serviços pela Administração Pública, ou mesmo à melhor exploração de atividades econômicas cuja responsabilidade recaia sobre o Estado. Tais técnicas são a da desconcentração administrativa e a da descentralização administrativa, as

⁶ As fundações públicas foram introduzidas pela Lei 7.596/1987.

quais, dada a complexidade e diversidade das tarefas assumidas pela Administração Pública do Estado contemporâneo, “são necessárias para o bom funcionamento da máquina estatal”⁷.

Pela técnica da desconcentração administrativa dá-se a criação de órgãos públicos, os quais se encontram vinculados a uma mesma pessoa jurídica, por vínculos de hierarquia e subordinação (com o que se dá a repartição interna de competências). De modo que o órgão público é conceituado como a unidade de atuação integrante da estrutura da Administração direta e da estrutura da Administração Indireta⁸.

Por outro lado, pela técnica da descentralização administrativa, criam-se entidades, dotadas de personalidade jurídica própria, às quais são atribuídas determinadas parcelas de competências próprias do Estado. Para a consecução de suas finalidades, estas entidades são dotadas de autonomia administrativa, gerencial e financeira, restando vinculadas ao Ministério em cuja área de competência estiver enquadrada sua principal atividade⁹. O Ministério ou Secretaria a que a entidade restar vinculada deverá exercer um controle finalístico de sua atuação, ao qual se dá o nome de tutela administrativa.

Desta feita, Por meio da descentralização, criam-se novas entidades, dotadas de personalidade jurídica própria, ligadas à estrutura administrativa do Estado, as quais, entretanto, são dotadas de autonomia administrativa, patrimonial e financeira. Desse sentir, Odete Medauar:

Cada uma dessas entidades possui personalidade jurídica própria, que não se confunde com a personalidade jurídica da entidade maior a que se vinculam - União, Estado-membro ou Município. Tendo personalidade jurídica, são sujeitos de direitos e encargos por si próprias, realizando atividades e atos do mundo jurídico em seu próprio nome¹⁰.

Ou ainda, como ressalta Celso Antônio Bandeira de Mello, descentralização é “o transpasse de direitos, poderes, obrigações e deveres relativos a uma dada atividade ou, apenas, do *exercício* deles para uma outra pessoa, alguém externo a ela”¹¹. Em função disso, a entidade resultante desta técnica administrativa é definida como a unidade de atuação

⁷ MOREIRA, Egon Bockmann; GUIMARÃES, Fernando Vernalha. *Licitação pública – a Lei Geral de Licitações/LGL e o Regime Diferenciado de Contratações/RDC*. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 44.

⁸ Lei 9.784/1999, artigo 2º, inciso I.

⁹ Decreto-Lei 200/1967, artigo 4º, Parágrafo Único.

¹⁰ MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 15 ed. São Paulo: 2011, p. 74.

¹¹ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Prestação de serviços públicos e administração indireta*. 2 ed. São Paulo: RT, 1979, p. 7.

dotada de personalidade jurídica¹², constituindo-se, portanto, num sujeito de direitos e de deveres pertencente ou sob controle do Estado.

Com o advento da Constituição da República de 1988, este esquema organizacional manteve-se intocado, seja no que concerne às técnicas da desconcentração e da descentralização, seja no que diz respeito às entidades que poderiam resultar da adoção desta última técnica. Tanto é que o texto constitucional dispunha, quando de sua promulgação, que “somente por lei específica poderão ser criadas empresa pública, sociedade de economia mista, autarquia ou fundação pública”¹³. Com a Emenda Constitucional nº 19/1998, esta redação foi alterada, para o fim de dirimir-se dúvida¹⁴ acerca da natureza jurídica das fundações, passando o artigo 37, inciso XIX, a dispor que “somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação”¹⁵.

A despeito de sua recepção pela ordem constitucional inaugurada em 5 de outubro de 1988, a sistemática da organização da Administração Pública fixada pelo Decreto-Lei 200/1967, jamais foi imune a críticas¹⁶.

As críticas à racionalidade burocrática de Administração Pública advinda da Constituição da República de 1988, bem como à sistematização procedida pelo Decreto-Lei 200/1967, tornaram-se um tanto mais acentuadas nos anos 1990, especialmente por conta da aplicação indistinta de normas do Regime Jurídico Administrativo (positivado no corpo da Constituição da República de 1988, especialmente em seus artigos 37 e seguintes) a todos os entes da Administração Pública, o que teria enrijecido a atuação da Administração Pública brasileira, ou ainda, a *burocratizado* excessivamente.

¹² Lei 9.784/1999, artigo 2º, inciso II.

¹³ Constituição da República, artigo 37, inciso XIX (redação original).

¹⁴ Com esta alteração a Emenda Constitucional 19/1998 buscou dar cabo ao questionamento acerca da possibilidade de criação de Fundações Públicas com personalidade jurídica de Direito Privado. Com isso, surgiram dúvidas acerca da possibilidade de criação de Fundações Públicas com personalidade jurídica de Direito Público, as quais somente foram dirimidas com a vigência do artigo 41, do Código Civil de 2002, que passou a entender que a Lei pode criar outras modalidades de pessoa jurídica de direito público. Confira-se:

Art. 41. São pessoas jurídicas de direito público interno:

I - a União;

II - os Estados, o Distrito Federal e os Territórios;

III - os Municípios;

IV - as autarquias, inclusive as associações públicas;

V - as demais entidades de caráter público criadas por lei.

¹⁵ Constituição da República, artigo 37, inciso XIX (redação dada pela Emenda Constitucional 19/1998).

¹⁶ Celso Antônio Bandeira de Mello classifica o Decreto-Lei 200/1967 como indeciso, e afirma que o Decreto-Lei 900/1969 “faz praça da sua incoerência”. In.: BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Prestação de serviços públicos e administração indireta*. 2 ed. São Paulo: RT, 1979, p. 33-34.

O Regime Jurídico Administrativo, tal qual idealizado por Celso Antônio Bandeira de Mello, é calcado em dois princípios normativos, a saber, (i) o da supremacia do interesse público sobre o privado e (ii) o da indisponibilidade dos interesses públicos pelo administrador¹⁷. Como se sabe, inúmeras das teorizações de Celso Antônio BANDEIRA DE MELLO ganharam destaque no cenário jurídico nacional, de sorte que, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, este passou a ser o mais influente autor brasileiro do Direito Administrativo¹⁸.

O Regime Jurídico Administrativo, com suas prerrogativas e sujeições, passa a ser, com isso, fator de balizamento da atuação de todos os órgãos e entidades integrantes da Administração Direta e da Administração Indireta. Como decorrência, de modo maciço, passam a ser adotados mecanismos que visam possibilitar maior controle da atividade administrativa, bem como a concretização dos princípios da Legalidade, da Impessoalidade, da Moralidade e da Publicidade¹⁹, no seio de toda a Administração Pública brasileira.

A adoção de tais mecanismos, encorajada pela Constituição da República de 1988, foi qualificada pelo Ministro da Administração e Reforma do Estado, Luiz Carlos Bresser Pereira, como sendo um “retrocesso burocrático”²⁰.

2. A REFORMA ADMINISTRATIVA DA EMENDA CONSTITUCIONAL 19/1998

Nos anos 1990, com a eleição de Fernando Henrique Cardoso como Presidente da República, dá-se a criação do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), com o fito de promover-se uma reforma do aparato estatal. Esta reforma foi capitaneada pelo sobredito Ministro Bresser Pereira, que afirmou, ser esta “uma resposta à grande crise do Estado dos anos 80 e à globalização da economia – dois fenômenos que estão impondo, em todo o mundo, a redefinição das funções do Estado e da sua burocracia”²¹.

17 BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Elementos de direito administrativo*. 1 ed., 6 tir., São Paulo: RT, 1987, p. 05.

18 Carlos Ari SUNDFELD menciona que os princípios da Administração Pública, delineados no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal, quando de sua promulgação, foram abordados no Brasil, pioneiramente por Celso Antônio BANDEIRA DE MELLO, sendo sua atuação como Assessor da bancada paulista na Assembleia Nacional Constituinte um autêntico reflexo disso. *In.*: SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito Administrativo para céticos*. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 125.

19 Estes eram os quatro princípios que constavam da redação originária do *caput*, do artigo 37, da Constituição da República de 1988.

20 BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Câmara da Reforma do Estado, 1995.

21 BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público*, São Paulo, v. 120, n. 1, p. 3-27, jan./dez. 2003, p. 3.

Os trabalhos do MARE refletem-se principalmente na Emenda Constitucional 19/1998, que visou implementar reforma administrativa no Estado brasileiro.

No esteio desta reforma administrativa surgiram novas figuras da Administração Indireta, as quais de toda sorte, ou se amoldavam aos entes já existentes anteriormente (as Agências Reguladoras e as Agências Executivas seriam, essencialmente, espécies do gênero Autarquia). Ou, resultaram na possibilidade de criação de entes diferenciados, como os Consórcios Públicos, ou seja, entes não previstos no Decreto-Lei 200/1967.

Desta feita, as agências executivas são autarquias ou fundações, qualificadas como agências executivas pela celebração de um contrato de gestão com o Ministério supervisor (a Constituição da República afirma ser possível a qualificação de órgãos públicos como agências executivas, mas esta disposição ainda carece de regulamentação legal).

A qualificação como agência executiva é abordada pela Lei 9.649/1998, conforme seu artigo 51:

Art. 51. O Poder Executivo poderá qualificar como Agência Executiva a autarquia ou fundação que tenha cumprido os seguintes requisitos:

I - ter um plano estratégico de reestruturação e de desenvolvimento institucional em andamento;

II - ter celebrado Contrato de Gestão com o respectivo Ministério supervisor.

§ 1º A qualificação como Agência Executiva será feita em ato do Presidente da República.

§ 2º O Poder Executivo editará medidas de organização administrativa específicas para as Agências Executivas, visando assegurar a sua autonomia de gestão, bem como a disponibilidade de recursos orçamentários e financeiros para o cumprimento dos objetivos e metas definidos nos Contratos de Gestão.

As agências reguladoras são autarquias de regime especial, dotadas de poder de regulação de determinado ramo de atividade. São chamadas de autarquias de regime especial porque possuem regime um pouco distinto das autarquias convencionais, destinado a lhes conferir maior autonomia em relação ao Ministério a que são vinculadas. Assim, caracterizam-se por: a) seus dirigentes serem nomeados para mandatos fixos, somente podendo ser destituídos do cargo por sentença judicial transitada em julgado ou processo administrativo; b) possuem maior independência de atuação em relação ao governo; c) seus dirigentes são nomeados segundo o procedimento previsto no art. 84, XIV e 52, III, f, da Constituição da República, (ou seja são nomeados pelo Presidente da República depois de aprovação de seus nomes pelo Senado Federal).

Já os consórcios públicos, também chamados de associações públicas, são resultado de colaboração entre os diversos entes federados, a fim de possibilitar o cumprimento de

objetivos comuns. O consórcio público trata-se, em síntese, de uma pessoa jurídica criada por lei (ou em virtude de autorização legislativa) com a finalidade de executar a gestão associada atividades estatais, onde os entes consorciados, prestarão, segundo os termos do contrato de associação os serviços que são de seu objeto.

Com a Emenda Constitucional 19/1998 assim dispôs, o artigo 241, da Constituição da República passou a ter a seguinte redação:

Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

Desta feita, o consórcio público representa a criação de uma pessoa jurídica autônoma (com personalidade jurídica de direito público, ou com personalidade jurídica de direito privado) para cooperação mútua entre os entes federados pactuantes.

Tem-se, de todo modo, que o panorama da organização administrativa teria sofrido poucas alterações desde a edição do Decreto-Lei 200/1967. Modificações estas que somente teriam decorrido da Emenda Constitucional 19/1998, que acabou por introduzir, no ordenamento jurídico brasileiro, a possibilidade de criação de outro tipo de entidade, qual seja, o consórcio público.

Ou seja, segundo a Constituição da República de 1988 (após a edição da Emenda Constitucional 19/1998), a Administração Indireta da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal somente poderia ser integrada por uma das seguintes entidades: a) autarquia; b) fundação; c) empresa pública; d) sociedade de economia mista; e) consórcio público.

As normas integrantes do Regime Jurídico Administrativo, assim, norteariam a ação destas entidades, seja com incidência integral (no caso das pessoas jurídicas de direito público), seja com as derrogações próprias da adoção da personalidade jurídica de direito privado (derrogações estas que, de todo modo, não teriam o condão de obstar a incidência dos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência)²².

Aparentemente, entretanto, não era esta a opinião de diversos administrativistas.

Com a inserção do princípio da eficiência no *caput*, do artigo 37, da Constituição da República, autores enxergaram uma tentativa de fuga do Regime Jurídico Administrativo, ou

²² O princípio da eficiência foi acrescentado ao *caput*, do artigo 37, da Constituição da República, pela Emenda Constitucional 19/1998.

uma fuga para o direito privado, com o que passaram a denunciar o viés patrimonialista ou privatista da Emenda Constitucional 19/1998²³.

Neste ponto reside o problema que este texto se propõe a enfrentar: a Emenda Constitucional 19/1998 representou uma grande fuga do Regime Jurídico Administrativo como, de fato, se propalou, ou no tópico da organização da Administração Pública brasileira esta acabou por surtir tímidos efeitos?

Com efeito, o temor de diversos administrativistas era o de que houvesse uma fuga para o direito privado, ou seja, um enfraquecimento do Regime Jurídico Administrativo, a fim de que técnicas próprias da gestão privada fossem aplicadas com maior ênfase à Administração Pública.

Tal temor, com efeito, até se justificava. Afinal, sob um prisma teórico, o acréscimo do Princípio da Eficiência ao *caput* do artigo 37, da Constituição da República, em tese, abriria a possibilidade de que atos praticados sem a observância do devido procedimento legal serem considerados válidos, ante o atingimento dos objetivos envolvidos numa atuação pública em concreto.

Sobre esta questão, Maria Sylvia Zanella di Pietro assim se manifestou:

É curioso que duas tendências praticamente opostas se verificaram no direito administrativo. De um lado, um enriquecimento do direito administrativo, pelo surgimento de novos institutos e princípios, e pela reaproximação com a Ciência da Administração. De outro lado, há a idéia de que o direito administrativo vem servindo de obstáculo, especialmente pela aplicação do princípio da legalidade. Por isso, há procura pelo regime de direito privado ou mesmo por regime jurídico administrativo mais flexível, que imprima maior liberdade de atuação às autoridades administrativas²⁴.

No mesmo sentido, as palavras de Celso Antônio Bandeira de Mello, que assevera o que segue sobre a Reforma Administrativa:

Aliás, com a chamada “reforma administrativa não vieram apenas institutos novos. Veio também uma terminologia altamente prejudicial, já que, fazendo-se desembarcar no Direito expressões oriundas da linguagem da Economia ou da Ciência da Administração, nele foram introduzidas palavras que não possuíam significado algum reconhecível e que, demais disto, radicalizavam sob um mesmo rótulo realidades similares sob a perspectiva extrajurídica, mas profundamente distintas ante o Direito²⁵.

²³ Como exemplos desta vertente de autores elencam-se autores como Celso Antônio Bandeira de Mello e Maria Sylvia Zanella di Pietro.

²⁴ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Discricionariedade administrativa na Constituição de 1988*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001, p. 56.

²⁵ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 28 ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 224.

Tinha-se a percepção de que a Reforma Administrativa trazida no bojo da Emenda Constitucional 19/1998 teria o condão de subverter a ordem constitucional, tornando o Regime Jurídico Administrativo muito mais maleável ou, até mesmo, burlável.

De fato, novas figuras aplicadas à Administração Pública vieram na esteira da Reforma Administrativa de 1998, bem assim, novas técnicas administrativas e algumas flexibilizações de atuação para determinadas pessoas da Administração Pública. Mas nada que tivesse o condão de revogar tacitamente as disposições constitucionais do capítulo da Administração Pública, as quais, é de se frisar, não foram modificadas²⁶.

Marcadamente, os efeitos imediatos da Reforma Administrativa foram mais retóricos do que práticos, a ponto de Luís Roberto BARROSO afirmar que a reforma administrativa teve “alto custo político e poucos resultados práticos”²⁷.

Nesse sentido o diagnóstico de Celso Antônio Bandeira de Mello, para quem os efeitos da reforma foram no sentido de, muito mais causarem uma confusão acerca da aplicação das alterações procedidas pela Emenda Constitucional 19/1998, dada uma pretensa sofisticação da linguagem utilizada por seus idealizadores²⁸, do que efetivamente se traduzirem em subversões completas do modo de atuação da Administração Pública.

Essa afirmação encontra esteio na análise das inovações práticas que foram introduzidas, pela Reforma Administrativa, no ordenamento jurídico brasileiro, as quais, em essência, se resumem: a) criação de agências reguladoras; b) possibilidade de celebração de contratos de gestão; c) surgimento de outras figuras contratuais que formalizassem parcerias entre o setor público e o privado²⁹.

Ou seja, *prima facie*, não houve qualquer alteração no esquema de organização administrativa do Decreto-Lei 200/1967. No entanto, o que pareceu foi que as novas figuras contratuais poderiam dar ensejo a um rearranjo desta organização, o que poderia se dar, especialmente, com a criação de Serviços Sociais Autônomos encarregados da prestação de determinados serviços públicos estatais.

²⁶ O objetivo do presente estudo não é o de analisar todos os impactos da Reforma Administrativa, algo que resultaria em um trabalho muito mais extenso e abrangente. Por esta razão é que se optou por analisar os impactos da Reforma Administrativa na organização administrativa dos Estados-membros.

²⁷ BARROSO, Luís Roberto. Vinte anos da Constituição brasileira 1988: o estado a que chegamos. *Revista de direito do estado*. Rio de Janeiro, a. 03, n. 10, p. 25-66, abr./jun., 2008, p. 42.

²⁸ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 28 ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 224.

²⁹ Assim, passam a ter marcos legais as Concessões (Lei 8.987/1995), as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Lei 9.790/1999) e as Organizações Sociais (Lei 9.637/1998).

Sendo assim, no presente trabalho se procedeu a um levantamento da organização administrativa dos Estados-membros, a fim de averiguar-se qual a monta da adoção desta modalidade de entidade na organização da Administração Pública destes a partir da Reforma Administrativa.

Antes, porém, se faz necessário discorrer sobre a natureza dos Serviços Sociais Autônomos.

3. OS SERVIÇOS SOCIAIS AUTÔNOMOS

Os Serviços Sociais Autônomos (SSA), também conhecidos como “Entidades do Sistema ‘S’” foram idealizados como sendo serviços encarregadas da assistência social, do ensino, ou mesmo à assistência médica de determinados ramos profissionais. O Sistema S seria, então, composto por entidades paraestatais³⁰, ou seja, entidades que atuariam paralelamente ao Estado, com vistas à satisfação de determinada gama de interesses públicos. Nesse sentido, consoante Hely Lopes Meirelles, os SSA seriam uma forma peculiar de entidade, criada pelo Estado, a fim de satisfazer determinadas finalidades³¹. Peculiar porque não adotam formas tradicionais do direito civil ou comercial, tampouco assumindo personalidade jurídica de direito público.

Prosseguindo, Hely Lopes Meirelles assim os definia:

Serviços sociais autônomos são todos aqueles instituídos por lei, com personalidade de direito privado, para ministrar assistência ou ensino a certas categorias sociais ou grupos profissionais, sem fins lucrativos, sendo mantidos por dotações orçamentárias ou por contribuições parafiscais. São entes *paraestatais, de cooperação com o Poder Público*, com administração e patrimônio próprios, (...) com estrutura e organização especiais, genuinamente, brasileiras.

Essas instituições, embora oficializadas pelo Estado, não integram a Administração Direta, nem a Indireta, mas trabalham ao lado do Estado³².

Ainda, como lembra Maria Sylvia Zanella di Pietro, “as leis que deram origem a tais entidades não as criaram, nem autorizaram o Poder Executivo a fazê-lo, como ocorre com as entidades da Administração indireta. Tais leis atribuíram a Confederações Nacionais o encargo de fazê-lo”³³.

³⁰ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 16 ed. São Paulo: Malheiros, 1991, p. 312.

³¹ *Idem*, p. 314.

³² *Idem*, p. 331.

³³ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Tratado de direito administrativo*. Vol 2. São Paulo: RT, 2014, p. 280.

Nos anos 1990, no entanto, como decorrência do movimento que circundou a Reforma Administrativa da Emenda Constitucional 19/1998, os SSA passaram a ser utilizados pelos entes federados para substituir tarefas que antes eram resguardadas somente à Administração Direta ou à Administração Indireta. Ao menos no Estado do Paraná isso pareceu autêntica febre, dando a entender que a Reforma Administrativa teria abrido as portas para a criação de pessoas administrativas incumbidas de serviços próprios do Estado, mas desvinculadas de seus controles.

Esta detecção foi feita por Alice Gonzalez Borges, que sobre este fenômeno afirma:

já se vê que tais novas entidades, criadas diretamente pela lei, em sua maioria mediante a transformação de pré-existentes entidades da administração indireta, e passando a manter-se exclusivamente com dotações orçamentárias, eram destinadas a finalidades bem diversas da primitiva previsão constitucional de fomento às atividades de aprendizagem e capacitação de categorias profissionais que caracterizava até então os serviços sociais autônomos de que têm o nome³⁴.

Tais ocorrências dariam a entender que, de fato, assistia razão aos autores, quando estes expressavam temor de que a Reforma Administrativa de 1998 representaria o fim do Regime Jurídico Administrativo. Mas será que, de fato, assim se procedeu no tema da organização administrativa?

4. OS EFEITOS DA EMENDA CONSTITUCIONAL 19/1998 NA ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DOS ESTADOS-MEMBROS E DO DISTRITO FEDERAL

A fim de buscar respostas a tais questionamentos, foram enviados questionamentos a todos os Tribunais de Contas dos Estados, buscando se averiguar qual seria a efetiva conformação da Administração Indireta dos Estados-membros e do Distrito Federal.

Assim, foi remetida demanda aos 26 Tribunais de Contas dos Estados e ao Tribunal de Contas do Distrito Federal, solicitando-se que, na resposta, os seguintes dados fossem fornecidos: *a)* relação das entidades integrantes da Administração Indireta do Estado, que prestam contas à respectiva Corte de Contas; *b)* data de criação destas entidades (se disponível); *c)* natureza jurídica destas entidades.

³⁴ BORGES, Alice Gonzalez. Serviços Sociais Autônomos – Natureza Jurídica. Revista Eletrônica de Direito do Estado (REDE), Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº. 26, abril/maio/junho de 2011. Disponível na Internet: <<http://www.direitodoestado.com/revista/REDE-6-ABRIL-2011-ALICE-GONZALEZBORGES.pdf>>. Acesso em: 9 de março de 2017.

Paralelamente, por meio de levantamento junto aos *sites* dos governos estaduais, procedeu-se à checagem dos dados levantados, a fim de averiguar-se se havia alguma disparidade.

Embora os questionamentos tenham sido remetidos a todos os Tribunais de Contas dos Estados, tem-se que somente 9 apresentaram respostas nos moldes solicitados. Outros 7 Tribunais de Contas sequer apresentaram respostas, e os demais apresentaram respostas que, ou não permitiram extrair dados conclusivos, ou somente remetiam a páginas dos governos estaduais, ou ainda, como no caso do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas, procedeu com o arquivamento sumário da demanda, sob o fundamento de que esta refletia interesse “*meramente acadêmico*”.

Além destes, foi enviada demanda ao Tribunal de Contas do Distrito Federal, que enviou resposta nos moldes solicitados.

Sendo assim, o que se apresenta neste momento trata-se de um levantamento preliminar de dados, que carece de mais ampla análise, o que perpassa por uma necessária checagem junto a cada uma das 882 entidades estaduais cuja existência se verificou. Somando-se a Administração Indireta do Distrito Federal a estas, chega-se ao total de 909 entidades integrantes da Administração Indireta dos Estados e do Distrito Federal³⁵.

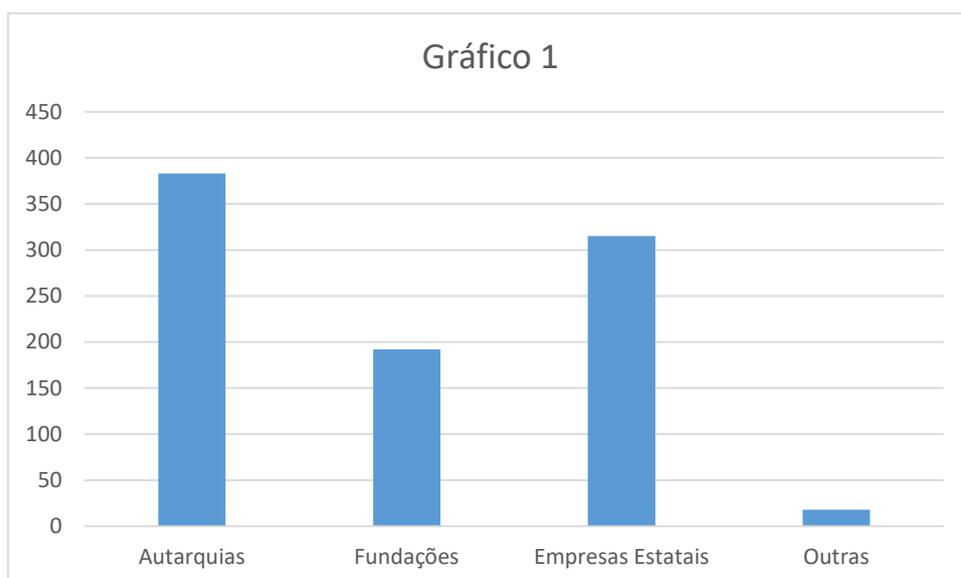
Estas entidades estão assim distribuídas:

- a) 383 autarquias;
- b) 192 fundações (de direito público e de direito privado);
- c) 315 empresas estatais (empresas públicas e sociedades de economia mista);
- d) 18 classificadas como outras.

É de se frisar que a pesquisa realizada junto aos *sites* dos governos estaduais guardou harmonia, nos casos em que se obteve resposta dos respectivos Tribunais de Contas, com os dados por estes apresentados.

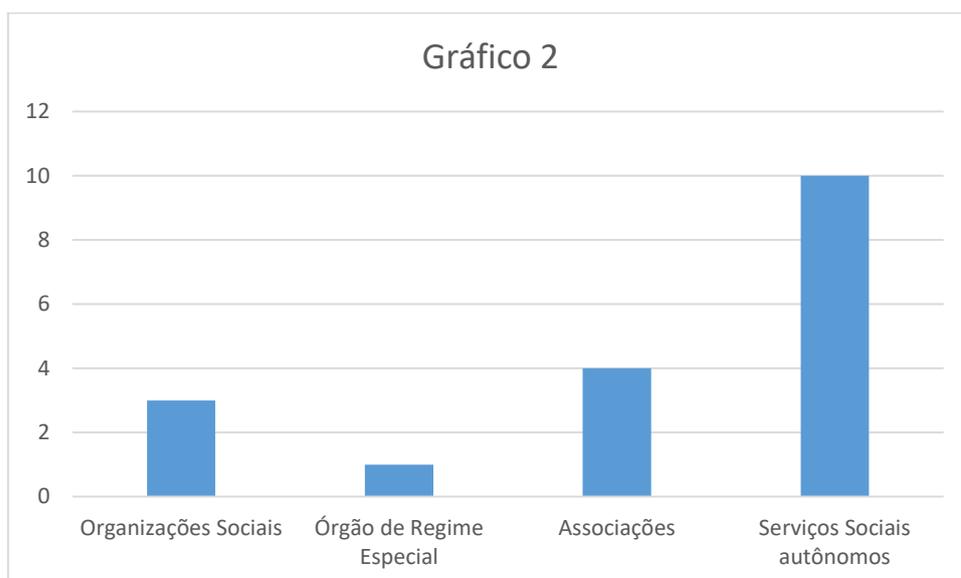
No Gráfico 1 vê-se a distribuição das entidades conforme sua categoria:

³⁵ Os dados levantados refletem a posição de 31 de janeiro de 2017.



As 18 entidades classificadas como “outras” estão divididas do seguinte modo: a) 3 no Estado do Ceará; b) 1 no Estado do Pará; c) 1 no Estado da Paraíba; d) 9 no Estado do Paraná; e) 3 no Estado do Rio Grande do Sul; f) 1 no Estado de São Paulo.

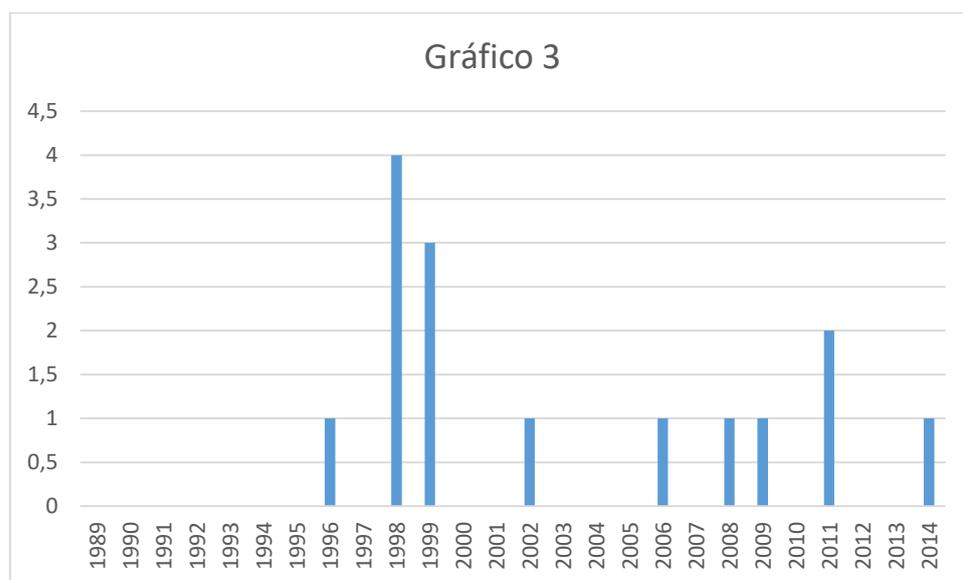
Destas, 10 são enquadradas como Serviços Sociais Autônomos integrantes da Administração Indireta dos Estados. As outras 8 estão assim distribuídas: a) 3 organizações sociais; b) 1 órgão de regime especial; c) 4 associações. Confira-se a distribuição destas no Gráfico 2:



Caso se analise o ano de fundação destas 18 entidades, tem-se que 3 destas são anteriores à promulgação da Constituição da República de 1988, sendo que todas essas 3

são localizadas no Estado do Rio Grande do Sul e assumem a forma de Associação, fundadas, respectivamente em 1955, 1977 e 1988.

As demais foram criadas após o movimento que resultou na promulgação da Emenda Constitucional 19/1998. Tem-se que, das 15 entidades restantes, 8 foram criadas nos anos 1990, 2 foram criadas nos anos 2000 e 5 foram criadas nos anos 2010, estando, a criação dessas 15 entidades, distribuída conforme o Gráfico 3, após 1988:



De todo modo, é de se perceber, desde logo, que o número de entidades que não se amoldam ao Decreto-Lei 200/1967 é ínfimo ante o total de entidades que integram a Administração Pública dos estados e do Distrito Federal.

De fato, das 908 entidades cuja existência se verificou, apenas 18 não se enquadram na tipologia do Decreto-Lei 200/1967, o que perfaz apenas 1,98% do total.

Ainda que os dados levantados careçam de maior verificação, o que se pode, desde já, verificar é que os temores dos autores citados não se concretizaram, ou seja, ao menos no que concerne à organização administrativa dos Estados-membros e do Distrito Federal, a sistemática preconizada pelo Decreto-Lei 200/1967 manteve-se praticamente incólume.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Embora os dados ora apresentados constituam-se numa versão preliminar do presente estudo, tem-se que, o tema da organização administrativa dos Estados-membros e do Distrito Federal sofreu poucas alterações desde o advento do Decreto-Lei 200/1967.

Como se vê, as pessoas integrantes da Administração Indireta dos Estados-membros e do Distrito Federal, salvo as 18 exceções detectadas, obedecem ao esquema do Decreto-Lei 200/1967, ou seja, distribuindo-se entre autarquias, fundações ou empresas estatais (gênero que engloba a empresa pública e a sociedade de economia mista).

Como desdobramento deste estudo, objetiva-se averiguar, nestas 18 entidades que fogem ao esquema do Decreto-Lei 200/1967, em que medida a adoção de outra modalidade de personalidade jurídica representou alguma espécie de burla ao Regime Jurídico Administrativo. Assim, propõe-se um estudo aprofundado da conformação jurídica destas 18 entidades, e também uma verificação sobre as normas de Direito Administrativo que lhes são aplicáveis, tanto em suas atividades cotidianas, quanto no controle destas, a fim de verificar-se, de modo pormenorizado, se houve, ou não, alguma fuga para o direito privado.

Do mesmo modo, é de se indagar sobre a constitucionalidade da adoção de outras modalidades de personalidade jurídica para tais entes. Isso porque, num primeiro momento, quer parecer que foge à competência legal dos Estados-membros e do Distrito Federal a criação de entidades administrativas com personalidade jurídica de direito privado que fujam aos moldes do Decreto-Lei 200/1967, ou mesmo às modalidades que possuam assento constitucional (como os consórcios públicos de direito privado), o que se afirma com base na competência privativa da União para legislar sobre normas de Direito Civil (conforme artigo 22, inciso I, da Constituição da República).

Sendo assim, no presente estudo, a despeito de seu caráter embrionário, concluiu-se que no tema da organização administrativa dos Estados-membros e do Distrito Federal, a Reforma Administrativa de 1998 acarretou modificações tímidas, as quais, ademais disso, merecem ser investigadas, tanto em sua amplitude, como em sua constitucionalidade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 28 ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

_____. *Elementos de direito administrativo*. 1 ed., 6 tir., São Paulo: RT, 1987.

_____. *Prestação de serviços públicos e administração indireta*. 2 ed. São Paulo: RT, 1979.

BARROSO, Luís Roberto. Vinte anos da Constituição brasileira 1988: o estado a que chegamos. *Revista de direito do estado*. Rio de Janeiro, a. 03, n. 10, p. 25-66, abr./jun., 2008.

BORGES, Alice Gonzalez. Serviços Sociais Autônomos – Natureza Jurídica. Revista Eletrônica de Direito do Estado (REDE), Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº. 26, abril/maio/junho de 2011. Disponível na Internet: <<http://www.direitodoestado.com/revista/REDE-GONZALEZBORGES.pdf>>. Acesso em: 9 de março de 2017.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público*, São Paulo, v. 120, n. 1, p. 3-27, jan./dez. 2003, p. 3.

_____. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Câmara da Reforma do Estado, 1995.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Discricionariedade administrativa na Constituição de 1988*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

_____. *Tratado de direito administrativo*. Vol 2. São Paulo: RT, 2014.

MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 15 ed. São Paulo: 2011.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 16 ed. São Paulo: Malheiros, 1991.

MOREIRA, Egon Bockmann; GUIMARÃES, Fernando Vernalha. *Licitação pública – a Lei Geral de Licitações/LGL e o Regime Diferenciado de Contratações/RDC*. São Paulo: Malheiros, 2012.

RABELO, Fernanda Lima. O DASP e o combate à ineficiência nos serviços públicos: a atuação de uma elite técnica na formação do funcionalismo público no Estado Novo (1937-1945). *Revista brasileira de história e serviços sociais*. Vol. 3, n. 6, dez., 2011.

SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito Administrativo para céticos*. São Paulo: Malheiros, 2012.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. *Estado, democracia e administração pública no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 2004.